

РЕШЕНИЕ

№ 14874

гр. София, 16.08.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХХVI ТРИЧЛЕНЕН
СЪСТАВ**, в публично заседание на 07.06.2024 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Наталия Ангелова

ЧЛЕНОВЕ: Ванина Колева

Мариета Райкова

при участието на секретаря Макрина Христова и при участието на прокурора Десислава Кайнакчиева, като разгледа дело номер **10667** по описа за **2023** година докладвано от съдия Наталия Ангелова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 179- чл. 184 от Административнопроцесуалният кодекс /АПК/ във вр. чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба на Л. С. С., от [населено място], п.к. 1619,[жк], ул. „10-ти км“ №1 с искане за частично спиране изпълнението на Заповед № РД-11-1316 от 09.10.2023 г. издадена от председател на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“ /АПИ/, в частта, която попада в урбанизираната част на [населено място] от км 276+040 до км 277+610 от път I-1, с която на основание чл. 9, ал. 3 и ал. 5 от Закона за пътищата и чл. 10, ал. 1, т. 23 от Правилника за структурата, дейността и организацията на работата на Агенция „Пътна инфраструктура“, както и чл. 81, ал. 1 от Наредба № 3 от 16.08.2010 г. за Временна организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни работи по пътищата и улиците, във връзка с чл. 165, ал. 1, т. 8 от Закона за движението по пътищата, както и чл. 73 от АПК, е въведена временна организация и безопасност на движението по път I-1 /Е-79/ /С.-В.-П./ в участъците км 276+040 до км 277+610 и от км 278+567 до км 281+800. Жалбата е подадена чрез трите институции, които според жалбоподателя са отговорни за издаване и изпълнение на оспорената заповед- Агенция „Пътна инфраструктура“, Министерство на вътрешните работи и Столична община.

В жалбата се твърди, че оспореният административен акт отговаря на критериите по чл. 65 от АПК, но е издаден в нарушение на материалния закон, при допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Изложени са съображения за нищожност, обоснована с липса на данни за оправомощаване на председателя на Управителния съвет на АПИ да издава административни актове с предмет- организация на движението в пътен участък за обществено ползване, представляващ част от урбанизирана територия на [населено място], какъвто е участък от път I-1 /Е-79/ /С.-В.-П./ от км 276+040 до км 277+610. Изложено е твърдение за фактическа необоснованост, за участъка по запозевда в оспорената част не са били извършвани строително-монтажни работи /СМР/ в срока на действие на предходна заповед за същата организация на движението - Заповед № РД-11-1217 от 01.12.2017 г. и последващите ѝ изменения, както и към настоящия момент по време на действието на обжалваната Заповед № РД-11-1316/09.10.2023 г., съгласно изискванията на чл. 78 от Наредба № 3/16.08.2010 г.

Сочи се, че участъкът от път I-1 /Е-79/ /С.-В.-П./ от км 276+040 до км 277+610 попада в урбанизираната част на [населено място] според Решение № 697 от Протокол 51/19.11.2009 г. и Решение № 960/16.12.2009 г. на Министерски съвет, единият от участъците - попадал в кв. К. на [населено място]. Населеното място, за което се отнася частично процесната Заповед, определя различна организация на движение и различни норми, както и критерии за безопасност от населеното място. Също се твърди, че първата заповед за временна организация на движението и за въвеждането на реверсивно движение е издадена през 2017 г., като в продължение на 5 г. регулярно се изменял срокът на действие, т.е. станала е постоянна с едно прекъсване, което е осъществено пред периода 13.05.2023 г. до 09.10.2023 г. Този период от 5 месеца представлявал ново обстоятелство, даващо възможност да се съпоставят броя ПТП по време на действие на ВОБД и във време на отмяна на ВОБД, каквато възможност досега не е съществувала. Твърди се, че е налице пряка пропорционалност между създадената ВОБД, увеличаване интензивността и броя на ПТП в този участък, обратно на посочените от АПИ основания за издаване на заповедта. При сравнение на двата периода се установява, че въведената ВОБД увеличава броя ПТП в района. Реално АПИ и СО не знаели кой участък от път стопанисват и в какви граници се простират правомощията им, което създава хаос, объркване и противоречиви информации, застрашава живота на гражданите включително и този на жалбоподателя. Оспорва съществуването на основанията за въвеждането на такава организация, доколкото липсата на строителни и монтажни работи не обуславя мерки за повишаване безопасността на движение в условията на неотложност. След въвеждане на реверсивното движение смъртните случаи вследствие на ПТП се увеличили многократно, шумът се е увеличил многократно, нарушенията на скоростните ограничения се увеличили, броя минаващи автомобили на червен светофар – също.

По отношение на разпореденото със заповедта изтъква, че процесната заповед не въвежда забрана за ползването на участъка от пътя, а въвежда временна организация на движението– реверсивно движение в два участъка, посоченото в заповедта правното основание по чл. 9, ал. 3 от ЗП е свързано с извършването на строителни работи. Оспорваният също претендира (на стр. 3 от жалбата), че по арг. от чл. 35, ал. 1 от Наредба №3/16.08.2010г. в зависимост от местоположението върху пътното платно и интензивността на движението, временното движение се организира по

определен начин. Реверсивното движение е въведено чрез увеличаване на броя на пътните ленти и при намаляване на тяхната ширина, което създавало предпоставки за множество ПТП. Изготвеният проект за ВОБД не бил в съответствие с изискванията на чл. 78 от Наредба №3/ 16.8.2010 г. .С оглед изложеното въведената ВОБД реверсивно движение застрашава здравето и живота,влошава околната среда на живот и безопасното придвижване в участъка.

В този аспект са изложени твърдения за бездействие на компетентните длъжностни лица по Закона за защита от шума в околната среда - кмета на Столична [община] относно задълженията по чл. 22, ал. 3 и министъра на вътрешните работи относно задълженията по чл. 19 от същия нормативен акт. Според С., с въведената ВОБД „реверсивно движение“ в участъка от път I-1 /Е-79/ км. 276+040 до км. 277+610, който попада в урбанизираната част на [населено място], който е на територията на м.бул. „Ц. Б. III, 4-та част, се влошава околната среда на живот, застрашава се живота и здравето му, както и се застрашава безопасното придвижване в участъка.

Оспорващият иска от съда да обяви нищожността на Заповед № РД-11-11316 от 09.10.2023 г. само в частта за разпореденото с нея за от км. 276+040 до км. 277+610, а при условията на евентуалност – да бъде отменена като материално незаконосъобразна и издадена при съществено нарушение на административно производствените правила, - основания за незаконосъобразност по чл.146, т.1, т. 3 и т.4 АПК.

Пред съда жалбата се поддържа от С. лично, като в ход по същество претендира и нейната основателност. Не претендира разноски.

Ответникът по жалбата – председателят на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“ чрез процесуалния си представител – юристконсулт К., е изразил становище в писмен отговор и в писмена защита за недопустимост на депозираната жалба и липса на основания за разглеждане по същество на изложените в нея възражения - липсва пряко и непосредствено засягане на правата на жалбоподателя с оспорената заповед, мотивите на оспорващия не обосновавали пряк и непосредствен правен интерес по смисъла на чл. 147, ал. 1 от АПК. Не е представил надлежни доказателства, от които да става ясно, че правата му са засегнати лично, пряко и непосредствено в резултат от действието на заповедта. Иска от съда да остави без разглеждане жалбата като недопустима, поради липса на правен интерес алтернативно - да отхвърли жалбата като неоснователна. По същество оспорва твърденията за нищожност и незаконосъобразност на Заповед № РД-11-1316 от 09.10.2023 г., доколкото процесната заповед е издадена от компетентен орган- Председателя на УС на АПИ, след взето решение на Управителния съвет, обективирано в Протокол № РД-14-2850/2023 г., в изискуемата от закона форма, при спазването на материалния закон и административно производствените правила, съобразено и целта на закона, доколкото АПИ има законово вменено задължение да осигурява безопасността на движение и да подобрява комфорта на пътуване по републиканската пътна мрежа. В допълнение се сочи за сходен казус, във връзка с предходна заповед за временна организация, касаеща процесния участък. Претендира се присъждане на юристконсултско възнаграждение.

ПРОКУРОРЪТ - К. при Софийска градска прокуратура, представи заключение за неоснователност на жалбата, едновременно с това счита, че в хода на производството

не са събрани доказателства за законосъобразност, иска от съда да съобрази констатациите от заключението на вещото лице относно пропускливостта на движението - със създадената временна организация на движението по заповедта.

Административен съд София – град, след преценка на събраните по делото доказателства, доводи и становища на страните, намира за установено следното от фактическа и правна страна:

По допустимостта на жалбата:

Оспорената Заповед № РД-11-1316 е издадена на 09.10.2023 г., издадена от председателя на УС на АПИ, е публикувана на сайта на Агенция „Пътна инфраструктура“ на 13.10.2023 г. (л. 43 от делото), а жалбата от С. е подадена на 06.11.2023 г. и е заведена с вх. № 94-00-13060 от 06.11.2023 г. в Агенция „Пътна инфраструктура“ (л. 57), едновременно в Министерство на вътрешните работи с вх. № 489700-7439 от 06.11.2023 г. в Столична община на дата на 06.11.2023г., заведена с вх. № СОА23-ГР94-5929, в Столична Регионална здравна инспекция -с вх. № 96-00-1682/06.11.2023г., всички съединени за разглеждане по процесното дело.

В срока по чл. 181, ал. 1 от АПК не са постъпили молби за присъединяване към подадената жалба от други лица, като правният спор е концентриран и с предмет само законосъобразността на процесната заповед в оспорената част, всички искания по жалбата да бъдат задължени други органи, различни от издателя на акта - да бъдат задължени от съда да предприемат определени действия или да издадат актове, различни от издателя на акта, са оставени без разглеждане с протоколно определение на съда, влязло в сила като необжалвано от Л. С. С..

Оспорената заповед е издадена на правно основание чл.65 АПК - като общ административен акт, предвид, че е посочен чл.73 АПК изрично като основание за издаването ѝ. По тези съображения, оспорването ѝ следва да да бъде разгледано в производството по чл. 179 и следващите от АПК. Въпрос по същество – на законосъобразност на заповедта е дали е приложено относимото правно основание и процедура за издаването ѝ. Поради това преценката за допустимостта на жалбата по делото е обусловена единствено от изискването за правен интерес, съгласно чл. 147, ал.1 вр. чл. 184 АПК - право да оспорват имат гражданите, чийто права, свободи или законни интереси са нарушени или застрашени от него или за които той поражда задължения. В случая се претендира нищожност и незаконосъобразност на част от заповедта, като и в двата случая правният интерес от оспорването следва да е налице. Изискването по чл. 120, ал. 2 вр. чл. 56 от Конституцията – да е налице засягане или реална, а не хипотетична възможност за засягане на конкретни субективни права и законни интереси, или създаване на конкретни нови задължения. За да е налице правен интерес е необходимо оспорването да е насочено към премахване на неблагоприятните правни последици, респективно към предотвратяването им или постигане на положителни правни резултати. С жалбата се цели отмяната на част от заповедта за която се претендира че е нищожен, респективно незаконосъобразен административен акт.

В Решение № 21 от 26.10.1995 г. по конституционно дело 18/1995 г., К. съд приема като задължително условие за упражняване от гражданите и юридическите лица на правото на съдебна защита срещу административни актове, обжалваният акт да „нарушава или застрашава техни права или законни интереси и да не са изключени

изрично със закон от съдебно обжалване“. „Засягането“ е абсолютно необходимо условие, за да се приеме, че е налице процесуално правен интерес от оспорването на административния акт. Казано по друг начин, административният акт трябва да влияе пряко върху правната сфера на оспорващия и непосредствено да отнема, изменя или ограничава негови права, свободи или законни интереси, или да създава задължения. Задължение за оспорващия е да докаже, че целта на обжалването е да бъдат предотвратени или премахнати неблагоприятните последици от акта, или да бъдат постигнати положителни правни резултати.

На първо място, с жалбата се претендира засягане на правата на жалбоподателя от заповедта в качеството му на пешеходец и като такъв участник в движението на конкретната част от пътя, предмет на регулация със заповедта. Изтъква, че като пешеходец е засегнат от въведената организация на движението, тъй като в конкретния участък имало пешеходни пътеки и спирки на обществения транспорт, живеел в посочения участък, адресът по жалбата, на която е получил лично призовка по делото - [населено място], кв. К., ул. 10-ти км.

Освен засягането като пешеходец и участник в движението в това му качество, оспорващият претендира засягане на второ основание: въведеното реверсивно движение влошава околната среда на живот и ограничава и застрашава неговия свободен достъп до постоянното му жилище, всеки гражданин имал право на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и норми, което право счита за нарушено с въведеното реверсивно движение с процесната заповед в частта, която попада в урбанизираната част на [населено място].

При преценката за правен интерес на оспорващия в посоченото качество - пешеходец и с адрес в кв. К. на [населено място], в който попада първият пътен участък от разпоредителната част на процесната заповед, съдът съобрази следните разпоредби:

1. Съгласно чл. 2, ал.1, първото изречение от ЗДвП, отворен за обществено ползване е всеки път, условията за използване на който са еднакви за всички участници в движението. Според втората алинея на същата разпоредба, всеки има право да се движи по пътищата, отворени за обществено ползване, като спазва установените правила за движение.

2. Пешеходците са лица, които ползват пътя за придвижване, съгласно легалното определение по пар.1, т.7 от ЗП на понятието "Обществено ползване на пътищата" определя обичайното използване на пътищата, което включва и ползването им за "придвижване на пешеходци."

3. В пар.1, т. 75 от ДР на ЗДвП, пешеходците са посочени като "Уязвими участници в движението".

4. Правата на оспорващия, които претендира, че са нарушени с процесната заповед, съставляват задължение за лицата, които стопанисват пътя, съгласно чл.3, ал.1 от ЗДвП, а именно: Лицата, които стопанисват пътищата, (...), организират движението по тях така, че да осигурят условия за бързо и сигурно придвижване и за опазване на околната среда от наднормен шум и от замърсяване от моторните превозни средства.

5. Без съмнение, всички граждани имат право на свободно придвижване на територията на страната.

Анализът на посочените разпоредби води до извод, че въвеждането на безопасна организация на движението има въздействие върху правната сфера на физическите лица - пешеходци, в качеството им на уязвими участници в движението и ползватели на пътя, съответно въвеждането на такава организация е подчинена на определени

изисквания, сред които и всестранен, превантивен и последователен подход за създаване на условия за защита на живота и здравето на човека. Също изрично в оспорената по делото заповед е посочена целта на издаването ѝ: "въвеждането на временна организация и безопасност на движението, осигуряването на по-висока безопасност на движението, както и за осигуряването на безопасни условия за живота, здравето и имуществото на гражданите, ползващи републиканската пътна мрежа." Следователно, самата заповед въвежда като потенциални свои адресати физическите лица като пешеходци и защитата на правата им като такива.

Всичко изложено обуславя извод за доказан правен интерес от оспорването на процесната заповед в полза на жалбоподателя Л. С. С., допустимост на жалбата по делото и по смисъла на чл.147, ал.1 вр. чл.184 АПК, съответно задължение на съда да я разгледа по същество. По изложените съображения, възражението на ответника за недопустимост на жалбата поради недоказан правен интерес от оспорването, не се споделят.

По фактите съдът приема следното:

Със Заповед № РД - 11 - 1316/09.10. 2023г. , издадена от председателя на УС на АПИ, е наредено следното:

- по т.1: да се организира движението по път I-1 /Е-79/ С.-В.-П. в участък от км. 276+040 до км. 277 + 610 и от км 278+567 до км 281+800, в съответствие със съгласувания проект за ВОБД и при спазване на изискванията на Наредба № 3/16.08.2010г. за временната организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни дейности по пътищата и улиците. Според второто изречение на същата точка от заповедта и т.1 от заповедта, въвеждането на "Реверсивно движение" по път I-1 /Е-79/ С.-В.-Перникза участък 1 от км. 276+040 до км. 277 + 610" е посочено следното: -"обособяване на две ленти за движение в посока С.", като в подразделения са обособени времевите периоди, в които това се извършва, буквално така:- Всеки работен ден за времето от 06:00ч- до 10:00ч. до 30.09.2004г.;-Последен празничен ден и всяка неделя от 10:00 до 19:00 часа / светлата част на денонощието/ до 15.04.2024г.-Последен празничен ден и всяка неделя от 10:00 до 20:00 часа от 15.04.2024г. до 30.09.2024г.;-При необходимост, в други дни , по преценка на отговорните лица, посочени в т. 3 и съгласувано с органите на сектор "Пътна полиция" при СДВР.

Също според т.2, относимо и за двата участъка, е наредено, че

"Изпълнителят - длъжностни лица от НТУ, ОПУСофия и О. П. да прецизират подредбата на пътните знаци, необходими за осигуряване на временната организация на движение, така, че да не препятства предприемането на маневри от второстепенните направления. "

"Реверсивно движение" в участъците се въвежда при нормални благоприятни метеорологични условия, като времетраенето може да се

удължава или скъсява по преценка на отговорните лица по т.3 от заповедта.

В т. 2 от заповедта е наредено при какви условия да се въведе "ограничението" - след като са налице всички условия за организация на движението, изчерпателно посочени в тази точка.

В т.3 от заповедта е наредено, че "Изпълнителят - длъжностни лица от НТУ и/или О. С. и/или О. П., определени с друга заповед на председателя на УС на АПИ да поставят необходимата сигнализация, посочени са и отговорните лица за целостта, изправността и поддържането ѝ - имена и телефони. По т. 6 е наредено, че движението по т.1 да се нормализира не по-късно от 18:00ч. на 30.09.2024г. В заповедта са въведени и формални изисквания - за съставяне на протоколи във връзка със сигнализацията.

Видно от мотивите на заповедта, същата е издадена на правно основание чл.9, ал3 и ал.5 от ЗП и чл.10, ал.1, т.23 от Правилника за структурата, дейността и организация на работата на Агенция "Пътна инфраструктура", както и чл.81, ал.1 от Наредба № 3/16.08.2010г. за временната организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни дейности по пътищата и улиците, във връзка с чл.165, ал.1, т.8 от ЗДвП и чл.73 АПК, в изпълнение на решение на УС на АПИ отразено в Протокол РД 152850/23 от заседание, проведено на 05.10.2023г.

Според мотивите на заповедта:

"Въвеждането на временна организация и безопасност на движението" по конкретния участък от пътя "е необходимо предвид повишаване на интензивността на движението на пътни превозни средства (ППС) в дните на усилен трафик. Поради недопускане образуване на транспортни задръжки, с цел облекчаване на движението на ППС във връзка с осигуряване на по-висока безопасност на движението и информиране участниците в пътното движение, както и за осигуряване на безопасни условия за живота, здравето и имуществото на гражданите, ползващи републиканската пътна мрежа е необходимо да се въведе временна организация на движението."

-Също според заповедта издаването на акта е „наложително и неотложно поради необходимостта от осигуряване на живота, здравето и имуществото на гражданите, както и за опазване на обществения ред с оглед високата интензивност на движението" по пътя в конкретните участъци. "Предвид на това и на основание чл.73 от АПК, уведомяването на заинтересованите лица и оповестяването на съображенията за издаване на настоящата заповед да се извършат в хода на изпълнението ѝ"

В заповедта няма фактически основания за издаването ѝ, свързани с данни за извършването на строителни дейности. Дори бланкетно не е споменато, че причина за въвеждането на конкретната организация на движение е обусловено от извършването на строителство в участъците от пътя.

Според Протокол РД 152850/23 от заседание, проведено на 05.10.2023г. от заседанието на УС на АПИ, проведено на 05.11.2023г. (л. 121 от делото), на същото са присъствали само двама от членовете му - инж. П. и инж. К. , председателят на УС на АПИ не е присъствал. По отношение на валидността на решенията на УС на АПИ, съдът съобрази възприетото в съдебната практика на ВАС по този въпрос, а именно:

"За да бъде валидно решението на компетентния орган - Управителният съвет, е необходимо то да е взето не само в рамките на неговата материална компетентност, но и при спазване на нормативно установените изисквания за формиране на валидно решение на колегиалния орган, т.е. при спазване на изискванията за кворум и мнозинство. К. определя изискванията, при които колегиален орган може валидно да функционира като орган. Изискванията за мнозинство определят кога компетентният колегиален орган може да взема валидни решения.

(...) Съгласно чл. 21а, ал. 1 и 2 от Закона за пътищата Агенцията се ръководи от Управителен съвет, който се състои от Председател и двама членове с подходяща квалификация и професионален опит в областта на управлението, планирането, изграждането и поддържането на пътната инфраструктура или в управлението на публични и корпоративни структури. Разпоредбата на чл. 21в, ал. 1 и 2 от Закона за пътищата регламентира правомощията на УС. В ал. 3 на същия член е посочено, че Управителният съвет приема решения с мнозинство от неговите членове. В закона не са регламентирани изрично изисквания за кворум, при наличието на който УС функционира. Изисквания са налице само към начина на вземане на решение - с мнозинство от неговите членове, т.е. мнозинството се формира от членовете на съвета, не от присъстващите на съответното заседание, което фактически определя и изискването за кворум. Т.е. когато двама присъстващи на заседанието членове на съвета /от общо трима/, постигнат съгласие по даден проект на решение, тъй като те представляват мнозинството от членовете на състава, решението е валидно." - така в Решение № 12735/18.12.2023г. по адм.д. № 5644/2023 г., V отделение на ВАС.

Следователно, взетите решения по протокола от двама от членовете на УС на АПИ са валидни, съответно следва да бъдат зачетени правните им

последници.

Видно от протокола, т.1 от дневния ред е предвидено разглеждане на Доклад № 93-01-673/04.10.2023г. относно "временна организация и безопасност на движението за въвеждане на реверсивно движение в участъка от път I-1 /Е-79/ С.-В.-П. в участък от км. 276+040 до км. 277 + 610 и от км 278+567 до км 281+800, изготвен от директор на дирекция "Поддържане на пътната инфраструктура" - инж. Д. И. и директор на дирекция Административно обслужване и управление на собствеността - А..

По дневния ред са взети решения:

по т.1 - приети са докладът на инж. И. и г-жа А. и направените с него предложения;

по т.1.2 - е одобрен проектът на заповед за временна организация и безопасност на движението във връзка с въвеждането на "Реверсивно движение" в участъка на път I-1 /Е-79/ С.-В.-П. в участък от км. 276+040 до км. 277 + 610 и от км 278+567 до км 281+800, и за срок до 18:00ч. на 30.09.2024г.

по т. 1.3. е одобрен проектът на заповед за определяне на длъжностни лица от НТУ и/или О. С. и/или О. П. във връзка с т.3 от проекта на заповед за въвеждането на "реверсивното движение" в посочения участък. По т.1.4 от решенията е възложено на инж. Я. Й. - председател на УС на АПИ, да подпише заповедите по т.1.2 и т.1.3.

В доклада на директорите на дирекции при АПИ - инж. И. и г-жа А., на първо място е цитиран доклад от Областно пътно управление С. от дата 25.09.2023г., съгласно който през месец май 2023г. е преустановено въведеното със Заповед № РД - 11-564/30.06.2022г. на председателя на УС на АПИ реверсивно движение по идентични участъци от пътя, предмет и на оспорената по делото заповед, поради стартирани ремонтни дейности по изпълнение на обект "Укрепване на свлачище на РП I-1/ Е-79 / С.- В. П./ в участъците от км от км. 276+040 до км. 277 + 610 и от км 278+567 до км 281+800, както и поради изпълнението на ремонтни дейности по изпълнение на трамвайната линия в кв. К.. С доклада на О. - С. е изразено становище, буквално така:

"Предвид наличието на високоинтензивно движение и засилен трафик по РП I-1 и с цел да се осигури безопасно придвижване на пътуващите в натоварените сутрешни часове на работните дни, на празнични и предпразнични дни, е необходимо отново да се въведе реверсивно движение път I-1 /Е-79/ С.-В.-П. в участъците от км 276+040 до км. 277 + 610 и от км 278+567 до км 281+800, по изготвен и съгласуван Проект на ВОБД със Заповед на Председателя на А" ПИ", съгласно чл.80, ал.1, т.1 от

Наредба №3 на МРРБ за ВОБД."

Освен информацията от О., в доклада на двама директори на дирекции в АПИ сочат, че представят информация за конкретните участъци "относно преустановената временна организация и безопасност на движението" като посочват, че Заповед № РД-11-103/04.02.2022г., изменена и допълнена със Заповед от дата 30.06.2023г. и със срок на действие до последната дата, движението по пътя и в конкретните участъци е било организирано в съответствие със съгласуван с писмо от дата 02.01.2020г. проект, а към доклада на О. от 25.09.2023г. нямало представени становища от СДВР и Постоянната комисия по транспорт, организация и безопасност на движението при Столична община. Допълнително били представени със становище от О. - линеен календарен план -график с печат на СО и посочената постоянна комисия, както и Становище от 03.10.2023г. на отдел "Пътна полиция" при СДВР, с което този отдел считал за необходимо да се възстанови въвеждането на ВОБД "реверсивно движение" по път I-1 /Е-79/ в процесните участъци, предлага се по часове обособяване на две ленти за движение в двете посоки в двата участъка, възприети еднозначно в мотивите на оспорената заповед, с изключение на предложената дата за начален момент - 09.10.2023г.

В доклада на двамата директори също са посочени лицата, които да изпълняват разпореденото за въвеждането на реверсивното движение, идентично посочени в оспорената заповед.

Посочено е, че към момента - датата на доклада е 04.10.2023г., със заповед от 02.10.2023г. на председателя на УС на АПИ била въведена временна организация и безопасност на движението за обект "Укрепване на свлачище на републикански път I-1 С.-П. в участъка от км 281 +150 до км 281 +5600" с конкретен изпълнител и срок до 20.10.2023г. Цитиран е проектът на заповед за временна организация на движението - за участък 2 и предвиденото за изпълнителя задължение за прецизиране на пътните знаци, необходими за осигуряване на временната организация на движение, така че да не възпрепятстват предприемане на маневри от второстепенните направления"

Също според доклада на двамата директори, "Издаването на този акт е наложително и неотложно поради необходимостта от осигуряване на живота , здравето и имуществото на гражданите, както и за опазване на обществения ред с оглед високата интензивност на движението по път от I-1 /Е-79/ С.-В.-П. в участъците от км 276+040 до км. 277 + 610 и от км 278+567 до км 281+800. По тези съображения е направено предложение до УС на АПИ да вземе решение относно издаване на заповед ва ВОБД във връзка с въвеждането на реверсивно движение в

участъка от пътя и въвеждането на това движение да се изпълнява от длъжностни лица от конкретни структури - т.3 от проекта на Заповед за ВОБД, както и в случай на приемане на двете предложния УС на АПИ да възложи на Председателя на УС на АПИ да подпише проектите на заповеди.

Обсъдените становище и доклад на О. - С. са представени по делото - съответно на л.126 и 127 от делото, изготвени са от директора на управлението. В доклада изрично е посочено, че през май 2023г. е преустановено въведеното реверсивно движение със заповедта от 30.06.2022г. поради стартирали ремонтни дейности по изпълнение на обект "Укрепване на свлачище (..)" ,както и поради изпълнението на ремонтни дейности по трамвайната линия в кв. К., а на 18.09.2023г. приключил и ремонтът на трамвайната линия, поради което приключило въведеното във връзка с това реверсивно движение по същите участъци от пътя, както в оспорената заповед. Предстояло и приключването на обект "Укрепване на свлачище по същия път в участъка от км 281+150 до км 281+600 и премахване на въведената във връзка с изпълнението му ВОБД със срок 03.10.2023г.

Както се посочи, в доклада на директора на О. - С. инж. С. са изложени възприетите в доклада на директорите и в оспорената заповед причини за въвеждане отново на реверсивно движение в същия участък от пътя: наличието на високоинтензивно движение и засилен трафик по републикански път I-1 /Е-79/ С.-В.-П. и с цел да се осигури по-безопасно придвижване на пътуващите в натоварените сутрешни часове на работните дни, на празнични и предпразнични дни, "по изготвения и съгласуван проект за ВОБД", със заповед на председателя на УС на АПИ, и съгласно чл.80, ал.1, т.1 от Наредба № 3 на МРРБ за ВОБД.

По преписката са представени и Становище от дата 09.06.2022г. на началника на Отдел пътна полиция - СДВР по проект за обект "Схема за въвеждане на реверсивно движение и осигуряване на две ленти за движение в посока С. в двата участъка, идентично посочени както в оспорената заповед. Под подписа на становището е вписано ръкописно: *"Без промяна проекта за ВОБД Важи за въвеждане на реверс по заповед на АПИ за 2023г."*, съдържа се обозначение на автора- ст. инсп. И. П. подпис и печат.

По преписката е представен Протокол от 03.10.2023г. от заседание на Постоянната комисия по транспорт , организация и безопасност на движението при Столична община, - извадка по т. 39 дневния ред : "Проект на ВОД за обект „Въвеждане на реверсивно движение по път I-1 /Е-79/“ без конкретика за участъка от пътя. В становище е посочено, че

съгласува проекта с графика за въвеждане съгласно заповед на АПИ, комисията препоръчва да бъде прецизиран графика за неделните дни, като реверсивното движение следва да бъде реализирано от 12:00ч вместо от 10:00ч.

По преписката е представен линеен календарен план-график за въвеждане на реверсивно движение и осигуряване на две ленти за движение в посока С. за обект път I-1 „С. –П.“, за участъци, които включват и участък 1 по процесната заповед (л. 131 от делото, подписан от директора на О. – С., и който съдържа печат на СО с отбелязване – съгласно становище по т.39 от Протокол № 38/0.109.2023г. на ПК ТОВД при С, дата 04.10.2023г. и подпис и обозначение на автора – Н.

По делото са представени писмо от 02.01.2020г. от член на УС на АПИ до ДЗД „ПП С.“ с копие до директора на О. І С., в което е посочено, че АПИ съгласува „проект за ВОБД за въвеждане на реверсивно движение на път I-1 „С. – В.-П.“, за конкретни участъци, които включват и участък 1 по процесната заповед (л. 132 от делото). Представена е схема за въвеждане на реверсивно движение и осигуряване на две ленти в посока С. в участъка от км 276+040 до км 277+610 от км 278+567 до км 281 +800, във фаза „Технологичен проект“. Схемата съдържа обяснителна записка – л. 134 от делото, в която е посочено, че разработката представлява „техническият проект и съдържа проектно решение съгласно всички изисквания на техническото задание. Изрично е посочено, че разработката представлява временна организация на движението, която ще се въвежда в експлоатация при натоварено движение от П. Тази организация предвижда поставяне на знаци в комплект Г9, С4.3, двустранни и В24с С16 на всеки 20 метра като между тях ще се редят конуси с тежка гумена основа. При изготвяне на проекта била съобразена и Наредба № 3 от 16.07.2010г. за временна организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни работи по пътищата и улиците. Съгласно проекта за вертикална сигнализация били предвидени стандартни пътни знаци. Идентично върху графичната част на схемите е поставен правоъгълен печат на СО със съдържание, както посоченото по-горе за печата на линейния график.

От изложеното по фактите до тук следва, че процесната заповед е издадена въз основа на съгласувателна процедура, която е възприела предвидената организация на движението и безопасността за въвеждане на идентична организация на движението поради извършването на строителни и ремонтни дейности в същия участък, предмет на уредба по Наредба № 3 от 16.07.2010г. за временна организация и безопасността

на движението при извършване на строителни и монтажни работи по пътищата и улиците, и за която схема на организация на движението са издадени предходни заповеди за въвеждане на "реверсивно движение" в идентичен участък от пътя. Също така, по изричното оспорване още в жалбата, ответникът не представи доказателства и не оспори, че се извършват строителни и ремонтни дейности в процесния участък от пътя, като причина за въвеждане на реверсивното движение.

По делото е изслушано заключение по съдебна инженерно-техническа експертиза /С./, изготвено от вещото лице проф.д-р В. А. Н. по поставения въпрос от оспорващия, и конкретно на л. стр. 9 от жалбата: *да установи безопасната пропускателна способност на пътя съгласно ар. 1, т. 7 от Допълнителните разпоредби на Наредба № РД-02-20-2 от 24.10.2022 г. за организиране на движението по пътищата, отворени за обществено ползване за пътя (I-1) /Е-79/ /С.-В.-П./, участък 1 /от км 276+040 до км 277+610/.*“, по въпрос, поставен от оспорващия.

По конкретно поставения въпрос в мотивите на заключението вещото лице е посочило, легалното определение за "пропускателна способност на пътищата" по пар. 1, .7 от ДР на Наредба № РД -02-20-2/24 октомври 2022г. за организиране на движението по пътищата, отворени за обществено ползване:

"Пропускателна способност на пътищата е максималното количество моторни превозни средства, които могат да преминат през едно сечение на пътя за един час".

Също вещото лице е цитирало следното "техническо определение на пропускателната способност": *" Пропускателната способност на лента или път N е максималният брой пътни превозни средства, които могат да преминат за един час през дадено сечение, при дадени пътни условия и колонен пътен поток".*

По отношение на **пропускателната способност**, вещото лице е посочило, че зависи от много фактори, които могат да се обединят в три групи, обсъдени в заключението:

А. Транспортни условия, които се определяли от своя страна от -подвижен състав вид на ППС (размери, възможности за преодоляване на наклони и ускорения, състав на движението - товарни автомобили, автобуси, пешеходци и др.) и пътни условия (дължини на правите участъци, радиуси на хоризонталните кръгови криви, разстояния за видимост, надлъжни наклони, напречен профил и др) като връзката между тях е организацията на движението съгласно действащата правна уредба,

Б.Поведение на водачите. Основни фактори, които влияят на поведението на водачите според вещото лице са: темперамент, цел на пътуване, вътрешна нагласа, квалификация на водачите и др. Всички фактори в крайна сметка се отразявали на скоростта на движение, дистанцията в транспортния поток, времената на чакане при светофари и преминаване на пътни възли, време за стартиране и др.

В.Влияние на околното пространство - като основни фактори са посочени - атмосферните условия, - дъжд, мъгла, поледица, - условия на видимост - заслепяване, път в изкоп изкуствено осветление, - пътно пространство - оптичното водене на трасето, крайпътни насаждения и други.

Изложен е извод, че пропускателната способност на пътя N е динамично променяща се величина в широки граници, защото зависи от много и често променящи се фактори. Вещото лице също е посочило, че пропускателната способност се изменя от 400 ППС за час при една и съща скорост на движение от 40 км на час и едно и също сечение на двулентов път, само от различните стойности на надлъжната компонента на коефициента на сцепление f_x . Самият коефициент на сцепление зависел от множество променящи се фактори, вид и състояние на пътната повърхност, шарките на протектора на автомобилната гума, налягането в гумите, скоростта на движение и натоварването на автомобилното колело. При тези обстоятелства, според вещото лице е логично, в правната уредба за пътища и улици в страната да няма дефиниция на "безопасна пропускателна способност на пътя", същото се отнасяло и за техническата литература по темата.

Въпреки това, за да даде полезен отговор, вещото лице е изчислило по три подхода пропускателната способност на процесния участък от пътя по технически критерии, които са следните:

- нива на натоварване на улиците,
- ниво на обслужване на пътищата извън населените места
- връзка между средно дневната годишна интензивност на движението и приетия тип пътно платно.

За определяне на пропускателната способност на улиците няма нормативно приета методика в страната с критерии за нейното оценяване. В заключение, вещото лице е приело, че понятието „безопасна пропускателна способност“ няма дефиниция както в законовата и нормативна база по темата в страната, така и като инженерна формулировка и затова не може да се изчисли. Пропускателната способност на пътя е силно променлива величина и зависи от много фактори. За улици няма нормативна методика за нейното определяне и

оценяване. В допълнение е посочено, че за процесния участък са използвани три инженерни подхода, даващи приблизителна качествена оценка на пропускателната способност. Извода от тяхното приложение е, че с въвеждане на временна организация и реверсивно движение в посока С. с обособяване на втора лента за движение в известна степен се подобряват условията за провеждане на транспортния поток в сравнение например с една лента за движение.

Правна преценка на съда

Целта на процесната заповед е въвеждане на безопасност на движението и защита на права на гражданите, временната организация и безопасност на движението са обусловени от високата интензивност на движението по процесния участък – по път I-1 / E-79, участък от пътя С. – В. – П., от км 276 +040 до км 277+610 чрез обособяване на две ленти за движение в посока С.. Както не се спори между страните, този участък от пътя е част от Списъка на републиканските пътища в Република България, утвърден с Решение №959/31.12.2018г. Път E-79 е посочен като част от трансевропейската пътна мрежа в Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз, конкретно в Приложение III, т. 6 Транспортна политика.

Съгласно чл.19, ал.1 т.1 ЗП, републиканските пътища се управляват от Агенция "Пътна инфраструктура"; а съгласно чл.19, ал.2, т.5 ЗП, управлението на пътищата включва: „5. осигуряване на общественото ползване на пътищата *чрез регулиране и контрол на автомобилното движение*, даване на разрешения и въвеждане на забрани за ползване на пътищата“.

Процесната заповед, е издадена от ръководителят на администрацията, която управлява процесния участък от пътя, съгласно чл.19, ал.1 ЗП и при упражняване на правомощието му по чл.19, ал.2, т.5 ЗП да управлява пътя, което включва осигуряване на обществено ползване на пътищата *чрез регулиране и контрол на автомобилното движение*. Конкретно заповедта е издадена от компетентен орган – председателят на УС на АПИ, предвид следното:

-Взетото валидно решение на управителния съвет на АПИ по протокола от 04.10.2023г. за въвеждане на процесната организация на движение. Макар и да не е посочено изрично правно основание, в случая е упражнено правомощие на УС на АПИ по чл. 10, ал. 1, т. 5 от Правилника за структурата, дейността и организацията на работа на Агенция "пътна инфраструктура. Съгласно посочената разпоредба, УС на АПИ взема

решения за „предложения за проекти на нормативни актове, уреждащи управлението, проектирането, строителството и поддържането на пътища;“.

-От своя страна председателят на УС на ПИ организира от една страна изпълнението на решенията на УС на АПИ – чл.11, ал.2, т.7 от Правилника, и второ, има самостоятелно правомощие да решава други въпроси, предвидени в нормативен акт, които не са от изключителна компетентност на УС на АПИ, т.е. да издава актове във връзка с управлението на пътищата, като обща компетентност на АПИ по ЗП.

От формална страна оспорената заповед съдържа фактически и правни основания за издаването ѝ, съдържа мотиви, които позволяват съдът да провери както правните, така и фактическите основания за издаването и преценка за законосъобразност на разпореденото със заповедта.

Оспорената заповед обаче е издадена при допуснато съществено нарушение на принципа на законност по чл.4, ал.2 АПК, тъй като е издадена въз основа на неотнормирани материално-правни основания и при неприлагане на задължителните процедури по чл.36б, ал.1 ЗП, относими към процесния участък от пътя, най-малкото като републикански път първи клас и трасевропейски път Е-79, поради следното:

На основание чл.3, ал.3 ЗДвП, министърът на регионалното развитие и благоустройството е издал и Наредба № 3 от 16 август 2010 г. за временната организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни работи по пътищата и улиците. Изрично в § 2 от Преходни и Заключителни разпоредби е посочено, че Наредбата се издава на основание чл. 3, ал. 3 ЗДвП. В оспорената заповед, административният орган се е позовал на чл. 81, ал.1 от последната наредба като едно от правните основания за издаването ѝ, съгласно която: „Органите по чл. 80, съгласували ВОБД, с изключение на службите за контрол на Министерството на вътрешните работи, издават заповед за въвеждане и поддържане на ВОБД, с която се указват временният режим на движение, срокът на действие на ВОБД и съставът на комисията за приемането на временната организация и за нейното премахване.“. В чл. 1, ал.1 и ал.2 от Наредбата са предвидени следните хипотези за въвеждане на ВОБД:

- според чл.1, ал.1 - създаване на временна организация и безопасност на движението (ВОБД) при извършване на строителни и монтажни работи (СМР) по пътища и улици,

-според чл.1 ал.2 - за сигнализиране на препятствия в обхвата на пътя или улицата, възникнали в резултат на аварии и пътнотранспортни произшествия

В казуса по делото няма данни за издаване на заповедта на основание извършване на строителни монтажни работи по пътища и улици, обратното, процесната ВОБД се въвежда след приключването им. Също заповедта няма изключително действие и не съставляват основания за издаването ѝ хипотези, свързани с аварии и пътно-транспортни произшествия.

Следователно, въвеждането на ВОБД, предвидено в Наредба № 3 от 16 август 2010 г. за временната организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни работи по пътищата и улиците, е неприложимо. Приложената ВОБД по Наредбата в различни хипотези от предвидените в чл.1, ал. 1 и ал.2 от същата, противоречи на принципа на законност по чл. 4 АПК , конкретно чл. 4, ал.2 АПК – административните актове се издават за целите, на основанията и по реда, установени в закона.

Видно от заключението на вещото лице, още на 31.08.2016г. е установена стойност 1544 ППС /h за една лента на движение, която дата е избрана преди пандемията от COVID 19 и преди първата заповед на председателя на АПИ за въвеждане на реверсивно движение в разглеждания участък. Камерата не работи, но по експертното мнение на вещото лице интензивността на движение е увеличена незначително - с около 3 % . или 1630 ППС /h понастоящем. Твърденията на оспорващия, че няма данни за измерване на интензивността на движението, не се опровергаха от ответника, тъй като не се представиха данни за факти и обстоятелства за друго.

Следователно, нивото на интензивността на движение в разглеждания участък нито е ново, нито внезапно възникнало обстоятелство, нито е относимо към основания по чл.1, ал.1 и ал.2 Наредба № 3 от 16 август 2010 г. за временната организация и безопасността на движението при извършване на строителни и монтажни работи по пътищата и улиците, нито към хипотези, предвидени по чл.9, ал.3 ЗП.

При горните данни следва, че процесната заповед не е издадена и на предвидена в чл.9, ал.3 от ЗП хипотеза, която разпоредба също е посочена като правно основание за издаването ѝ. Съгласно последната разпоредба, собствениците или администрацията, управляващи пътищата, могат да въведат временни забрани за обществено ползване на отделни пътища или участъци от тях при извършване на ремонтни работи, при природни бедствия и аварии, при неблагоприятен водотоплинен режим на настилката, при възникване на опасност за сигурността на движението и при провеждане на масови спортни мероприятия. С процесната заповед на първо място не се въвежда временна забрана за обществено ползване

на разглеждания участък от пътя. Второ, въвежда временна организация и безопасност на движението, която не е обусловена от нито едно от основанията, предвидени в разпоредбата :

-„при извършване на ремонтни работи“ – тази хипотеза се изключва, предвид данните, изложени в мотивите на становището на директора на Областно пътно управление, съгласно които е необходимо облекчаване на високоинтензивно движение и засилен трафик.

-хипотезите на възникване на природни бедствия и аварии, неблагоприятен водно –топлинен режим на настилката - не се сочи като основание в нито един от документите, предхождащи издаването на заповедта и в самата заповед.

-хипотезите при възникване на опасност за сигурността на движението и при провеждане на масови спортни мероприятия, също не се сочат като основание за издаването им.

Следва да се посочи, че хипотезите, свързани с внезапно възникнали обстоятелства, компетентен орган да въведе временна организация на движението на основание чл.9, ал.3 ЗП, е дирекция "Поддържане на пътната инфраструктура". Така съгласно чл.20, т.5 от Правилника за структурата, дейността и организацията на работа на АПИ, дирекция "Поддържане на пътната инфраструктура" е компетентният орган на АПИ да „въвежда временна организация на движението при извършване на строително-ремонтни работи, при бедствия и при възникване на опасност за сигурността на движението;“.

Като правно основание за издаването на процесната заповед е посочена и разпоредбата на чл. 165, ал.1, т. 8 ЗДвП, определени от министъра на вътрешните работи служби: „8. въвеждат временна организация на движението съвместно със собственика или администрацията, управляваща пътя; В случая АПИ е администрацията, управляваща пътя, не е посочена заповед на министъра на вътрешните работи за оправомощаване на председателя на АПИ по чл.165, ал.1, т.8 ЗДвП. При приложението на последната разпоредба, АПИ е съгласуващ орган, а не такъв, който въвежда временната организация на движението.

Процесната заповед е издадена и въвеждането на ВОБД е прието за наложително с оглед високата интензивност на движението в разглеждания участък и с процесната ВОБД, се създава допълнителна втора лента за движение в посока С., както е установило и вещото лице, то посоченото фактическо положение попада в обхвата на понятието "съществено изменение на съществуващата пътна мрежа", дефинирано като „промяна на броя на лентите за движение и/или на съществуващото трасе“, предвидено по § 1, т.1 от Допълнителни разпоредби на Наредба за

процедурите за управление на безопасността на пътната инфраструктура, в сила от 21.06.2022 г. С тази наредба се въвеждат и разпоредби на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури и на Директива (ЕС) 2019/1936 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. за изменение на Директива 2008/96/ЕО относно управлението на безопасността на пътните инфраструктури. Също Наредба за процедурите за управление на безопасността на пътната инфраструктура е приета и на основание чл. 36б, ал. 9 от Закона за пътищата, и следователно, изцяло приложима към въвеждането на организация на безопасност на движението като процесната. Идентично, както е предвидено в чл.36б, ал.1 вр. ал.8 ЗП, че управлението на безопасността на пътната инфраструктура включва задължително провеждането на конкретни процедури, въз основа на които се предприемат коригиращи действия от администрациите, управляващи пътя, е и предвиденото по чл.37, ал.1 от Наредбата, с допълнението, че такива процедури е допустимо да се извършват и при необходимост.

Съгласно чл.36б, ал.1, т.1-5, управлението на безопасността на пътната инфраструктура включва задължително провеждането на следните процедури:1. цялостна оценка на безопасността на пътната мрежа; 2. оценка на въздействието върху пътната безопасност; 3. одит за пътна безопасност; 4. целенасочени инспекции за пътна безопасност; 5. периодични инспекции за пътна безопасност. Тези процедури се прилагат за пътища - част от трансевропейската пътна мрежа, за автомагистрали и други пътища първи клас, и независимо на какъв етап се намират, т.е. и за процесния участък от пътя – път първи клас и част от трансевропейската пътна мрежа – път Е79.

Съгласно чл.36б, ал. 7 ЗП, компетентен орган да изпълни процедурите по чл.36б, ал.1, т.2-5 ЗП, т.е. и по т.4 от посочената разпоредба, съобразно класификацията на процесния участък от пътя едновременно като трансевропейски път Е-79 и републикански път първи клас, е АПИ като администрация, управляваща пътя. В ал.8 на чл.39б ЗП е предвидено задължение за администрациите, управляващи пътя, да изготвят планове за изпълнение на преки коригиращи действия въз основа на резултатите от процедурите по ал. 1, т. 1 и 4. В казуса по делото няма данни да е проведена нито една от тези процедури. Обсъденото за съгласувателните процедури преди издаването на заповедта, не може да бъде отнесено нито към процедура по чл.36б, ал.1, т.1 ЗП нито по т. 4 от същата разпоредба.

Процедурата по чл.36б, ал.1, т.1 ЗП - цялостна оценка на безопасността на пътната мрежа, се извършва от Държавна агенция "Безопасност на

движението по пътищата“ със съдействието на администрациите, управляващи пътя, съгласно чл. 36б¹, ал.2 ЗП. Съдържанието на процедурата е видно от чл. 36б¹, ал.1 ЗП: цялостна оценка на безопасността на пътната мрежа е оценка на риска от настъпване на пътнотранспортни произшествия и последствията от тях въз основа на: 1. визуален оглед - на място или чрез електронни средства, на проектните характеристики на пътя - вградена пътна безопасност; 2. анализ на участъци от пътната мрежа, които са в експлоатация повече от три години и по които е настъпил определен брой пътнотранспортни произшествия, съотнесено към пътния поток. В казуса по делото нито един от докладите – на двамата директори на дирекции в АПИ и на директора на дирекция Областно пътно управление – С., няма такъв характер, не съдържат конкретни данни за интензивността на движението или за настъпилите пътнотранспортни произшествия, не се позовават на извършена оценка на безопасността на процесния участък от пътя от Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата“ по реда на чл. чл. 36б¹, ал.1 ЗП.

Също в казуса по делото няма данни за издаването на процесната заповед въз основа на приложена процедура по чл.36б., ал.1, т. 4 ЗП от извършена „целенасочена инспекция за пътна безопасност“, както е дефинирана тази процедура в чл.36л ЗП. Така съгласно чл. 36л, ал.1 и ал.3 ЗП, целенасочена инспекция за пътна безопасност е независимо обследване на път или част от път за установяване на опасни условия, недостатъци и проблеми, свързани с всички негови елементи, които увеличават риска от произшествия и наранявания, задължително включва посещение и оглед на място и се извършва от експертни екипи, в които най-малко един от членовете на екипа е одитор по пътна безопасност. Нито един от докладите и становищата няма характер на инспекция от такъв екип, най-малкото, всички доклади са изготвени от длъжностни лица, т.е. не са изготвени от „независими експерти“, още по-малко от „одитор по пътна безопасност“, вписан в нарочен регистър. Съгласно чл.36л, въз основа на констатациите от инспекциите по ал. 1 администрациите, управляващи пътя, предприемат преки коригиращи действия, осигуряващи безопасност на движението по пътищата.

Органите на АПИ са компетентни да извършват предвидената по чл.36б, ал.1, т.5 процедура - Периодична инспекция за пътна безопасност, чието съдържание е дефинирано в чл. 36м, ал.1 ЗП, така: „Периодична инспекция за пътна безопасност е проверка на характеристиките и недостатъците на пътя, които налагат работи по поддържане от съображения за безопасност.“ Поддържането на пътищата е свързано със

състоянието на пътя като такъв и е различно от организацията на безопасността на движението на пътя, макар и да е задължителен елемент от безопасността. От своя страна, "поддържане на пътищата" (пар.1, т.14 ДР на ЗП) е дейност по осигуряване на необходимите условия за непрекъснато, безопасно и удобно движение през цялата година, предпазване на пътищата от преждевременно износване, охрана и защита на пътищата, водене на техническата отчетност на пътищата. Поддържането на пътищата следователно е свързано с състоянието на пътя като такъв и е техническо понятие, различно от организацията на безопасността на движението на пътя, макар и състоянието на пътната повърхност, както е обсъдено в заключението на вещото лице, да е свързано и да е задължителен елемент на преценката влиянието на околното пространство върху пропускателната способност на пътя и безопасността на движението, както е обсъдено в заключението на вещото лице. От посочените разпоредби следва, че доклади и анализ на органи на АПИ, не могат самостоятелно да доведат до промяна в организацията на движението, а като последица могат да доведат до мерки, свързани със състоянието на пътя в технически аспект.

Следва да се посочи, че изслушаното по делото заключение на вещото лице, макар и да достига до извод, че с въвеждането на процесната ВОБД - с обособяването на втора лента за движение, в известна степен се подобряват условията за провеждане на транспортния поток в сравнение с една лента на движение, в това число поради факта, че не се основава изцяло на конкретни данни за разглеждания пътен участък, а съдържа известни условности при преценката, основани и на експертността на вещото лице, не може да замести никоя от предвидените процедури по чл.36б, ал.1 ЗП, и да доведе до извод за материална законосъобразност на заповедта. Както се посочи, предвидените процедури по чл.36б, ал.1 вр-ал.7 ЗП са задължителни и неспазването им ще води винаги до извод незаконосъобразност на административния акт, издаден във връзка с управлението на безопасността на път като процесния.

Заповедта е издадена при съществено нарушение и на приложимите процесуални правила и процедури по АПК, предвид посочването на правното основание по чл.73 АПК за издаването ѝ. Волята на административния орган следователно е да издаде административен акт по чл.65 АПК - като общ административен акт с еднократно правно действие и при условията на неотложност. По смисъла на чл.65 АПК, общият административен акт засяга интересите на неопределен, но отграничен и в този смисъл определяем кръг адресати, но в случая процесната ВОБД е задължителна не само за неопределен, но и

неограничен и поради това неопределяем кръг адресати физически лица –граждани, пешеходци или водачи на ППС, с оглед на правото на свободно придвижване на гражданите на територията на страната, въведените със заповедта правила за организация на движението имат многократно правно действие, тъй като важат за продължителен период от време и налагат трайно и повтарящо се поведение, което следва да се спазва от неограничен брой лица. В този смисъл Решение №8864/27.07.2021г. по адм.д. № 3773/2021г., 5 членен състав на ВАС. Поради това с оглед на съдържанието, характер и правни последици, относимото правно основание на административният акт, с който могат да бъдат въведени правила за организацията на движението като процесните, е чл.75 АПК – като нормативен административен акт. В чл.21, ал.2, т. 1б, е предвидено общо правомощие на Агенция да издава документи в рамките на своята компетентност, т.е. органите на агенцията да издава и административни актове съобразно своята компетентност. Като не е приложил предвидената процедура по чл.80 АПК и в Закона за нормативните актове, в това число провеждане на обществени консултации, публикуването на проекта за предложения и становища, и след приключването на обществената консултация, се публикува справка за постъпилите предложения и обосновка на неприетите предложения, публикува се и мотиви за приемането на акта по чл.28 от Закона за нормативните актове, съдържащи причините, които налагат приемането, целите, които се поставят, финансовите и другите средства, необходими за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането, анализ за съответствие с правото на ЕС – в случая са относими директивите за организация на безопасността на движението, посочени по-горе. Както приема съдебната практика, изискването за мотиви по чл.28 от Закона за нормативните актове е императивно, и неспазването му води до извод за незаконосъобразност на приетия акт. В процесния случай не е спазено нито едно от посочените изисквания по процедурата, предвидени в Закона за нормативните актове, към когото прераща чл.80 АПК.

Предвид на всичко изложено, процесната заповед е издадена от компетентен орган, от формална страна да съдържа фактически и правни основания за издаването ѝ. Заповедта е незаконосъобразна поради допуснатото съществено нарушение на процесуалните правила, както и при допуснатото съществено нарушение на принципа за законност, конкретно проявлението му по чл. 4, ал.2 АПК – поради издаването на заповедта на неотнесими правни основания и предвидена процедура за издаването ѝ – обуславящи извод за материалната ѝ незаконосъобразност и при

недоказано съответствие с целта на закона – незаконосъобразност по чл.146, т. 3-5 АПК. Изложеното обуславя извод за отмяната на заповедта. При този извод на съда, останалите заявени основания в жалбата, относими към съответствието по същество на въведената ВОБД с други изисквания на закона, в това число по същество въпросът дали с въведената конкретна ВОБД действително се постига поставената цел – безопасност на движението и защита на живота, здравето и имуществото на гражданите, е безпредметно да бъдат обсъждани, тъй като няма да доведат до друг резултат от правния спор.

При този изход на спора, предвид, че от оспорващия не е направено искане за присъждане на разноски, направените такива по делото остават в негова тежест.

Така мотивиран от изложеното и на основание чл. 172 от АПК, Административен съд София – град, XXVI-ти тричленен състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Заповед № РД-11-1316 от 09.10.2023 г. издадена от председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“ /АПИ/, в частта, за разпореденото с нея по отношение на участъка от пътя С.- В. П. от км 276+040 до км 277+610 от път I-1 (Е-79), по жалбата на Л. С. С. от [населено място], п.к. 1619,[жк], ул. „10-ти км“ №1
Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба или протест пред Върховен административен съд на Република България в 14 дневен срок от съобщението до страните.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.